

ISSN : NO. 0854-2031

KEDUDUKAN BANK INDONESIA SEBAGAI BANK SENTRAL DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

Sekar Anggun Gading Pinilih *

ABSTRACT

The existence of Bank Indonesia as the central bank explicitly stated in the amendments to the Law of 1945 of Article 23D, which then further stipulated in Article 4 paragraph (2) of Law No. 23 of 1999 jo Law No. 4 of 2004 on Bank Indonesia. BI position as an independent state institution, so Bank Indonesia is not only acting on behalf of the state only, ie as the Central Bank, but also coordinate with other government implementers, such as the President who is in charge of government finances. Products issued by the central bank law should also see the first position of Bank Indonesia as anything. Bank Indonesia as an independent state institution acting on behalf of the state, then the Bank Indonesia Regulation is not included in the hierarchy of national legislation, but recognized and have binding legal force throughout ordered by legislation that is higher or established pursuant to the authority. However, in the case of implementing economic governance involving the cabinet, all products are technically coordinated law by the President through the Minister of Finance, so if the Bank Indonesia Regulation would be aligned with PP or other regulations, it must be submitted in advance to the President who is in charge of government finances.

Keyword : Position of Bank Indonesia, Central Bank, State Administration Structure.

PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan sebuah bangunan. Di setiap negara modern terdapat adanya suatu konstitusi, karena konstitusi menentukan arah permulaan suatu negara dan untuk tujuan apa negara itu dikelola.¹ Dalam satu teori hierarki (*Stufenbau Theory*) yang dicetuskan oleh Hans Kelsen, konstitusi berada pada ranah hukum yang tertinggi, sehingga bisa dikatakan bahwa konstitusi merupakan hukum yang tertinggi dalam suatu negara. Konstitusi memuat ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan pokok/dasar yang

mengatur, antara lain: (a) Tujuan negara, dan (b) Cara untuk mencapai tujuan negara. Berkaitan dengan cara untuk mencapai tujuan negara ini, dijabarkan dalam: (a) Mengenai stuktur organisasi negara, (b) Hubungan antar negara dengan warga negara, dan (c) Cara untuk mengubah konstitusi itu sendiri.

Terkait dengan struktur organisasi Negara, inti dari pengaturan struktur organisasi negara yang dipakai oleh negara-negara modern yang demokratis adalah untuk mengatur struktur ketatanegaraan. Hal ini mengandung adanya pengaturan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan terbagi menjadi 2 (dua), yaitu *Separation of Power* dan *Division of Power*. Kedua pemisahan kekuasaan ini bisa dibedakan dalam pengertian secara horizontal maupun vertikal. Pemisahan kekuasaan dalam pengertian secara

* Sekar Anggun Gading Pinilih, Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, dapat dihubungi melalui : sekar.anggun.gp@gmail.com

1 Kuliah Hukum Konstitusi oleh Prof. Arief Hidayat, S.H.,M.S di MIH Universitas Diponegoro Semarang, tanggal 20 Juli 2013

horizontal melahirkan 3 (tiga) fungsi, antara lain: (a) Rule law making function (Fungsi membuat peraturan perundang-undangan (kekuasaan legislatif)), (b) Rule application function (Fungsi menjalankan peraturan perundang-undangan (kekuasaan eksekutif)), (c) Rule adjudication (Fungsi penegakan/mengadili masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan (kekuasaan yudikatif)).

Adapun yang menjalankan ketiga fungsi ini lah yang disebut dengan lembaga-lembaga negara. Istilah lembaga negara sendiri bermacam-macam. Lembaga negara seringkali didekati melalui *the concept of the State-Organ* sebagaimana diteoritisasikan oleh Hans Kelsen, yaitu *whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*.² Definisi ini memiliki cakupan luas karena yang disebut sebagai organ negara, meliputi siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum. Apabila dilihat berdasarkan pengaturannya, ada beberapa jenis lembaga negara, yaitu organ konstitusi (lembaga negara yang dibentuk dan diatur oleh konstitusi); organ undang-undang (lembaga negara yang dibentuk dan diatur berdasarkan undang-undang); lembaga negara yang keberadaannya dibentuk dan diatur oleh Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden; dan lembaga negara yang keberadaannya di daerah dibentuk dan diatur dengan Peraturan Daerah.

Ada juga yang mengkategorisasi kan lembaga negara berdasarkan fungsinya, yaitu lembaga negara utama (*main state organs*), yaitu lembaga legislatif, eksekutif

dan yudikatif, dan lembaga negara yang bersifat penunjang/bantu (*auxillary state organs*), yaitu KPU, dan KPK. Sedangkan, lembaga negara berdasarkan kategori kedudukan/lapisan, yaitu lembaga negara lapis pertama, yang disebut lembaga tinggi negara; lembaga negara lapis kedua, yang disebut lembaga negara, dan lembaga negara lapis ketiga, yang disebut lembaga daerah. Lembaga tinggi negara merupakan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga negara meliputi: Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum dan Bank Sentral, sedangkan Lembaga daerah meliputi: Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintah Daerah Kota, Walikota dan DPRD Kota.

Penulis sendiri cenderung setuju untuk melakukan penyebutan istilah lembaga negara dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara, dibandingkan dengan istilah lembaga negara utama dan lembaga negara bantu/penunjang, karena jika ada kategorisasi lembaga negara utama atau lembaga negara bantu, maka akan menimbulkan salah tafsir mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara tersebut di kemudian hari. Salah satu contohnya adalah mengenai status dan kedudukan Bank Sentral dalam ketatanegaraan di Indonesia, dalam hal ini dilakukan oleh Bank Indonesia (BI). Kedudukan BI sebagai Bank Sentral juga mempengaruhi peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh BI.

Pembahasan

1. Kedudukan Bank Indonesia Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia a. Kedudukan Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara yang Independen

2 Hans Kelsen dalam Tim Peneliti Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, *Penataan Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Lembaga Penunjang Negara (Auxillary State Organ) Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Ketatanegaraan yang Efektif dan Efisien)*, Hasil Kajian sebagai tindak lanjut kerjasama antara Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional dengan Universitas Diponegoro Semarang, tanggal 10 November 2010, hlm. 7

1) Dasar hukum Kedudukan Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara Pemegang Otoritas Tertinggi di bidang Moneter dan Perbankan Negara (Bank Sentral).

Dasar hukum kedudukan BI sebagai Bank Sentral, antara lain:

- a) Pasal 23A UUDNRI Tahun 1945.
- b) Pasal 23C UUDNRI Tahun 1945.
- c) Pasal 23D UUDNRI Tahun 1945.
- d) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan.
- e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia.

2) Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral

Eksistensi Bank Indonesia selaku Bank Sentral dijamin dalam amandemen UUD 1945 Pasal 23D, yang menyatakan bahwa “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Meskipun eksplisit dinyatakan dalam UUD 1945, namun kedudukan lembaga Bank Indonesia tidak termasuk dalam Lembaga Tinggi Negara, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang sama-sama eksistensinya dijamin dalam UUD 1945. Status dan kedudukan hukum bank Indonesia sebagai lembaga negara disebutkan secara tegas pada Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, yakni:

“Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, bebas dari campur tangan dari pemerintah dan / atau pihak-pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur oleh undang-undang ini”.

Pasal tersebut memberi pengertian bahwa bahwa Bank Indonesia merupakan

lembaga negara yang otonomi dan mandiri. Sebagai suatu lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenang nya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut. Pihak luar tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga. Untuk lebih menjamin independensi tersebut, undang-undang ini telah memberikan kedudukan khusus kepada Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sebagai Lembaga negara yang independen, kedudukan Bank Indonesia tidak sejajar dengan Lembaga Tinggi Negara. Di samping itu, kedudukan Bank Indonesia juga tidak sama dengan Departemen, karena kedudukan Bank Indonesia berada di luar Pemerintah. Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien. Meskipun BI berkedudukan sebagai lembaga negara independen, dalam melaksanakan tugasnya, BI harus membina hubungan kerja dan koordinasi yang baik dengan DPR, BPK, Pemerintah dan pihak lainnya.

Terkait dengan kedudukan BI sebagai lembaga negara, terdapat bermacam-macam pendapat. Ada yang berpendapat bahwa kedudukan BI dimasukkan dalam lembaga negara bantu/penunjang. Jika hal ini ditafsirkan demikian, maka akan menjadi sesuatu yang fatal di kemudian hari. Pengertian lembaga negara bantu adalah lembaga negara yang membantu jalannya lembaga negara utama, dimana apabila tugasnya dianggap sudah selesai atau tidak diperlukan lagi, maka lembaga negara bantu dapat dibubarkan sewaktu-waktu oleh lembaga negara utama

(bersifat *ad hoc*). Apabila kedudukan BI dimasukkan dalam lembaga negara bantu, maka jika ditarik dari pengertian tersebut akan membawa implikasi bahwa BI dapat dibubarkan sewaktu-waktu oleh lembaga negara utama padahal BI merupakan satu-satunya otoritas tertinggi pelaksana moneter di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam undang-undang, sehingga apabila ini diterapkan, maka akan menjadi sesuatu yang fatal sekali dalam ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, penulis tidak menyebut lembaga negara utama maupun lembaga negara bantu.

Sebagai lembaga negara yang independen, BI bertindak sebagai Bank Sentral Negara Indonesia dimana kedudukannya mewakili/bertindak atas nama Negara dalam lingkungan nasional maupun hubungan dengan negara lain. Kedudukan BI sebagai Bank Sentral yang independen tidak disebutkan secara implisit dalam UUD 1945, tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia disebutkan dalam Pasal 4 ayat(1) bahwa:

“Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia”. Selanjutnya, dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa “Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang”.

Sebagai Bank Sentral, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian, yang mempunyai wewenang, antara lain:

- a) Menetapkan macam dan harga mata uang,
- b) Menekan laju inflasi,
- c) Pengaturan kredit atau pembiayaan,

- d) Penetapan tingkat diskonto dan penetapan cadangan wajib minimum.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Kedudukan BI sebagai Bank Sentral akan terkait dengan pengakuan dari negara lain dimana pengakuan dari negara lain ini bertujuan untuk memperoleh kedaulatan. Dalam artian bahwa Negara Indonesia telah mampu mempunyai suatu Bank Sentral seperti di negara-negara lain yang dipercaya untuk melaksanakan kebijakan moneter, sehingga BI harus punya kewibawaan untuk tidak terpengaruh dengan kekuasaan lain. Contohnya adalah kewenangan BI dalam menentukan bentuk uang negara. Bentuk uang negara merupakan salah satu syarat suatu negara itu diakui karena dianggap sudah mampu untuk menentukan nilai uang negaranya sendiri melalui lembaga negara yang diakui untuk melaksanakan kewenangan untuk membentuk uang negara, yaitu Bank Sentral. Melalui bentuk uang ini, maka terdapat pembentukan nilai uang negara dimana BI punya otoritas untuk mengawasi peredaran nilai uang negara tersebut, sehingga apabila dalam Negara Indonesia banyak terjadi pemalsuan uang, maka akan tidak dipercaya oleh negara lain karena Bank Sentral dianggap tidak mempunyai kewibawaan untuk tidak terpengaruh dengan intervensi-intervensi dari luar.

Selain itu, BI sebagai pengatur kebijakan moneter juga mempunyai kewajiban moral untuk mengontrol sumber pendapatan daerah atau pusat (APBD/APBN), terutama berkaitan dengan hasil-hasil kekayaan yang banyak terdapat di daerah. Hal ini kaitannya dengan pengaturan pada Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945, yang mengatur:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal ini membawa konsekuensi bahwa segala sumber pendapatan pusat maupun daerah yang berasal dari hasil-hasil kekayaan sebagai sumber keuangan negara, maka diperlukan kendali / kontrol dari BI sebagai Bank Sentral yang mengatur kebijakan moneter negara.

b. Kedudukan Bank Indonesia Dalam Melaksanakan Ekonomi Pemerintahan

Kedudukan BI sebagai lembaga negara yang independen, maka:

- 1) BI tidak hanya berkedudukan sebagai pemegang otoritas di bidang moneter negara saja.
- 2) BI juga melaksanakan / menjalankan ekonomi pemerintahan terkait dengan pembangunan ekonomi di Indonesia.

Kaitannya dengan kedudukan BI sebagai pelaksana ekonomi pemerintahan, BI ikut mendukung pemerintah (eksekutif) dalam menjalankan pemerintahan. Dalam hal ini, kedudukan BI bukan seperti kedudukan lembaga kementerian yang memang bertugas sebagai pembantu Presiden selaku Kepala Pemerintahan, tetapi untuk mendukung kestabilan ekonomi melalui kebijakan moneter.

Agus Santoso dan Anton Purba mengatakan dalam tulisannya yang berjudul “Kedudukan Bank Indonesia dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen Keempat) dan Usulan Komisi Konstitusi dalam Konsep Amandemen Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945” bahwa kewenangan otoritas moneter yang dimiliki Bank Indonesia merupakan hasil dari *sharing of executive power* kekuasaan Pemerintah di bidang ekonomi.³

Sharing of executive power ini dimaksudkan untuk menghindarkan Bank Indonesia dari posisi yang dapat

menimbulkan *conflict of interest*, yaitu antara “agen program Pemerintah” dan “pengelola kebijakan moneter”. Kedua fungsi tersebut memang tidak dapat dilakukan oleh satu lembaga, karena kedua fungsi tersebut memiliki tujuan yang berbeda. Di satu sisi, Pemerintah memiliki tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berdasarkan kebijakan fiskal dan di lain pihak Bank Indonesia memiliki tujuan untuk mendukung kestabilan ekonomi melalui kebijakan moneter. Dengan demikian, pembagian kekuasaan (*sharing of executive power*) ini pada dasarnya dimaksudkan untuk mendukung terciptanya demokratisasi dalam pengelolaan (ekonomi) Negara.⁴

Dalam konsep *sharing of executive power* ini, maka Pemerintah memegang otoritas fiskal (dan sektor riil), sedangkan Bank Indonesia sebagai lembaga Negara yang memiliki fungsi khusus, yaitu sebagai otoritas di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran, dengan tujuan menkonstruksikan pertumbuhan ekonomi nasional yang sehat yang tercermin dari terjaganya kestabilan rupiah. Fungsi ini diyakini tidak dapat berjalan dengan baik apabila tercampur dengan ragam fungsi departemen pemerintahan yang sarat dengan tarik menarik kepentingan politik dan seringkali berubah karena mengandung faktor subyektifitas yang tinggi.⁵

Jadi, dari uraian di atas bisa disimpulkan bahwa dengan adanya *sharing of executive power* ini, kekuasaan Pemerintah dalam kebijakan ekonomi tidak terkonsentrasi. Hal ini juga secara tegas tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa kekuasaan Presiden selaku Kepala Pemerintahan “tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang”.

3 Tanpa Nama, *Peran Bank Sentral sebagai Otoritas Moneter*, <<http://stasiunhukum.wordpress.com/2009/10/22/peran-bank-sentral-sebagai-otoritas-moneter>>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2009

4 *Ibid*

5 *Loc.Cit*

Namun, sebagai *organ of state*, Bank Indonesia dalam beberapa hal harus tetap berkoordinasi dengan Pemerintah. Dengan kata lain, hubungan ini dapat digambarkan sebagai fungsi pengelolaan moneter yang tidak berada di bawah pengelolaan kebijakan fiskal tetapi yang terpisah, namun tetap bekerjasama dengan pengelola fiskal untuk memperoleh manfaat yang semaksimal mungkin dalam pembangunan ekonomi nasional.

BI juga melaksanakan peran sebagai agen pembangunan dengan mengawasi/mengontrol bank-bank di daerah yang bertugas sebagai penyalur dana ke berbagai sektor, misalnya untuk menunjang pelaksanaan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak melalui pemberdayaan koperasi, usaha kecil dan menengah, Pemerintah bersama Bank Indonesia dapat melakukan kerjasama dengan Bank Umum (Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan), seperti BUKOPIN. Sebagai Bank Sentral, BI bertanggung jawab terhadap pertumbuhan bank-bank di daerah sebagai upaya peningkatan keuangan negara melalui APBD maupun APBN, mengingat daerah juga punya kewenangan untuk mengatur keuangan daerahnya sendiri (APBD). Selain itu, BI juga harus bisa mengkoordinasikan antara bank-bank negeri dengan bank-bank swasta yang ada sebagai penunjang perekonomian, perdagangan maupun perindustrian yang terus berkembang melalui ekspedisi, transportasi yang mengakibatkan transaksi/kontrak yang timbul, dimana pada akhir-akhir ini banyak bermunculan melalui bank-bank swasta, seperti BCA, Bank Niaga, HSBC dan lain-lain, yang sangat dominan dalam transaksi perekonomian yang ada.

Kedudukan BI dalam ketatanegaraan Indonesia sebagai pendukung pelaksanaan ekonomi pemerintahan ini seringkali menimbulkan pertentangan dengan para Menteri selaku pembantu

Presiden dalam melaksanakan eksekutif terkait dengan kedudukan BI itu sendiri dan produk-produk hukum yang dihasilkan oleh BI, karena para anggota BI kebanyakan diambil dari Menteri Keuangan yang notabene berada di bawah eksekutif, maka Menteri menganggap bahwa BI itu berada dalam ranah eksekutif, sehingga kedudukan BI berada di bawah Presiden dan produk yang dihasilkan oleh BI pun berada di bawah produk hukum pemerintah. Anggapan tersebut dirasa salah karena tujuan dari diambilnya orang-orang Menteri Keuangan, para pengusaha, asosiasi-asosiasi untuk mengelola BI sebagai Bank Sentral adalah untuk mencapai independensi BI itu sendiri, sehingga meskipun BI adalah lembaga negara yang independen tetapi BI tetap harus bekerjasama dengan pelaksana kekuasaan eksekutif lainnya kaitannya dengan pembangunan ekonomi nasional.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, sekiranya harus dipahami bahwa kedudukan BI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia lepas dari kekuasaan-kekuasaan yang ada dalam pemerintahan. BI sebagai Bank Sentral merupakan lembaga negara yang independen, yang terlepas dari campur tangan kekuasaan mana pun sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, meskipun kedudukan BI sebagai lembaga negara tidak hanya sebagai Bank Sentral saja, tetapi juga ikut melaksanakan/menjalankan pemerintahan kaitannya dengan bidang moneter dan perbankan.

2. Kedudukan Hukum Peraturan BI Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Terkait dengan kedudukan Bank Indonesia dalam konstitusi, terdapat aspek lain yang perlu mendapat perhatian, yaitu mengenai kedudukan hukum Peraturan Bank Indonesia (PBI) dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011. Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa BI merupakan suatu lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain. Secara teori, setiap lembaga negara diberikan kewenangan untuk membuat/mengeluarkan suatu produk hukum dari institusi/lembaganya tersebut, sehingga dalam hal ini BI juga berhak mengeluarkan suatu produk hukum karena kedudukan BI sebagai lembaga negara.

Peraturan-peraturan yang berhak dikeluarkan oleh BI antara lain Peraturan Bank Indonesia dan Peraturan Dewan Gubernur.⁶ Menurut undang-undang, BI berwenang mengeluarkan PBI yang materi muatannya mempunyai sifat sebagai peraturan perundang-undangan. Jika dipandang berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, PBI tidak disebut secara khusus dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, akan tetapi dalam Pasal 8 disebutkan lebih lanjut bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

6 Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Bandung: CV. Pustaka Setia, hlm. 275

Dari pengaturan tersebut dapat membentuk suatu pemahaman bahwa PBI tidak disebut secara khusus dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, tetapi kedudukannya sebagai *subordinate legislation* yg melaksanakan dan mendapat delegasi kewenangan mengatur (*delegation of rule-making power*) dari undang-undang, sehingga dapat dikatakan berada di bawah undang-undang. Berkenaan dengan kedudukan PBI sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang, patut dikemukakan bahwa PBI sangat menentukan dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Hal ini juga terkait dengan kedudukan BI sebagai lembaga negara yang independen. Jika ditarik pemahaman yang demikian, maka akan memunculkan suatu pertanyaan mengenai bagaimana kedudukan Peraturan BI terhadap Peraturan Pemerintah (PP) karena keduanya sama-sama sebagai suatu peraturan pelaksana dari undang-undang.

Prof. Maria Farida Indrati S berpendapat lain. Menurut beliau,⁷ PBI tidak dapat dimasukkan ke dalam hierarki perundangan nasional, karena sebagai lembaga negara yang independen, PBI tersebut mempunyai hierarki tersendiri, yaitu dari mulai PBI, Peraturan Dewan Gubernur serta peraturan-peraturan yang dikeluarkan Bank Indonesia lainnya, sehingga dari pendapat beliau ini dapat disimpulkan bahwa produk hukum yang dikeluarkan oleh BI sebagai lembaga negara yang terlepas dari pemerintahan tidak dapat dipersandingkan dengan hierarki produk hukum yang dibuat oleh pemerintah, seperti PP yang sama-sama menjalankan undang-undang.

Prof. Jimly Asshiddiqie⁸ mengatakan bahwa badan-badan atau lembaga-

7 Yuliana, *Salah Satu Peraturan Yang Dikeluarkan Bank Indonesia Tentang Perbankan*, <<http://yuliana12345.blogspot.com/2013/03/salah-satu-peraturan-yang-d-keluarkan.html>>

8 Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 355

lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh undang-undang. Jika lembaga-lembaga itu diberi kewenangan regulatif, maka nama produk regulatif yang dihasilkan sebaiknya disebut sebagai peraturan. Dengan begitu, Gubernur BI tidak perlu mengeluarkan peraturan perbankan dengan nama Surat Edaran seperti selama ini. Namanya diubah menjadi Peraturan Gubernur BI yang sifatnya melaksanakan perintah. Begitu pula dengan Peraturan Jaksa Agung, Peraturan Kepala Kepolisian dan masih banyak lagi, yang ke semuanya bersifat melaksanakan materi peraturan yang lebih tinggi.

Mengenai peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, Maria Farida Indrati S, dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan) Jilid 1” mengatakan bahwa terdapat dua kelompok norma hukum, yaitu peraturan pelaksanaan (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*).⁹ Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Yang dimaksud dengan atribusi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga Negara / pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Sedangkan, delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-

undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak dinyatakan dengan tegas.¹⁰ Kewenangan delegasi ini berbeda dengan kewenangan atribusi, dimana pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.¹¹ Dari pengertian kedua kelompok norma hukum tersebut, yaitu peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom, maka Peraturan Bank Indonesia masuk dalam kategori peraturan otonom, dimana bersumber dari kewenangan atribusi. Pemberian kewenangan tersebut diberikan dari Undang-Undang kepada suatu lembaga Negara, dalam hal ini Bank Indonesia.

Simpulan

Melihat kedudukan BI itu sendiri sebagai lembaga negara yang independen, dimana dalam hal ini BI tidak hanya bertindak atas nama negara saja, yaitu sebagai Bank Sentral, tetapi sebagai lembaga negara juga berkoordinasi dengan pelaksana pemerintahan yang lain, seperti Presiden selaku penanggungjawab keuangan pemerintahan (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003). Hal ini terkait dengan otoritas/kedaulatan negara dan kewibawaan negara, khususnya hubungan dengan negara lain atau penentuan bentuk uang misalnya.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh BI harus melihat terlebih dahulu kedudukan BI sebagai apa. Jika kedudukan

9 Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)* Jilid 1, Yogyakarta, Kanisius

10 *Ibid*

11 *Loc.Cit*

BI sebagai lembaga negara yang independen yang bertindak atas nama negara, maka PBI tidak bisa dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dimana BI mempunyai produk hukum sebagai peraturan teknis internal selaku Bank Sentral mewakili negara sekaligus mewakili pemerintahan, termasuk di dalamnya kode etik yang dimiliki. Dalam hal ini, secara teknis BI mempunyai hierarki peraturan perundang-undangan sendiri. Jika PBI akan disejajarkan dengan PP atau peraturan lainnya, maka harus diserahkan terlebih dahulu kepada Presiden selaku penanggungjawab keuangan pemerintahan, baru Presiden menentukan peraturan yang akan dikeluarkan kemudian, apakah dalam bentuk Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden atau peraturan lainnya yang sejajar. Dengan demikian, akan timbul keselarasan antara produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh BI dengan produk-produk hukum yang dikeluarkan pemerintah dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Tim Peneliti, Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, *Penataan Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Lembaga Penunjang Negara (Auxillary State Organ) Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Ketatanegaraan yang Efektif dan Efisien)*, Hasil Kajian sebagai tindak lanjut kerjasama antara Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional dengan Universitas Diponegoro Semarang
- Farida, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)* Jilid 1, Yogyakarta: Kanisius
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press
- Saebani, Beni Ahmad dan Zulkarnaen, 2012, *Hukum Konstitusi*, Bandung: CV. Pustaka Setia
- Website: Tanpa Nama, *Peran Bank Sentral sebagai Otoritas Moneter*, <<http://stasiunhukum.wordpress.com/2009/10/22/peran-bank-sentral-sebagai-otoritas-moneter>>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2009
- Yuliana, *Salah Satu Peraturan Yang Dikeluarkan Bank Indonesia Tentang Perbankan*, <<http://yuliana12345.blogspot.com/2013/03/salah-satu-peraturan-yang-d-keluarkan.html>>